

Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 310–319 (авторы комментария к ст. 33 – Н.С. Бондарь, В.И. Крусс). Тем не менее, право на политические (петиционные) обращения не тождественно по содержанию конституционному праву на публично значимые обращения граждан.

⁶ На что справедливо обращается внимание в литературе: См.: Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 4.

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 2010. 24 дек.

Липчанская Мария Александровна,
доцент кафедры конституционного и международного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия», кандидат юридических наук
(г. Саратов)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В условиях современных российских реформ вопросы участия граждан в управлении делами государства как организационная основа формирования и осуществления государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающая легитимность и реальность демократических институтов, приобретают особую актуальность. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и выборы. Полифункциональный характер выборов проявляется в том, что они выступают не только как форма народовластия, способ формирования представи-

тельного органа или выборного должностного лица, но и как способ реализации конституционной возможности граждан на участие в управлении государством и обществом, что обеспечивает сочетание объективных и субъективных начал этого института.

Согласно точке зрения В.В. Комаровой «волеизъявление избирателей – это синтез общенациональных или региональных и собственных интересов»². «Являясь способом привлечения каждого гражданина к осуществлению политического народовластия, избирательные права обеспечивают перевод, «трансляцию» публично-правового содержания демократических институтов (государства и местного самоуправления) на уровень каждой конкретной личности как участника политических отношений», – справедливо отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян³. Таким образом, реализуя избирательные права и участвуя в управлении делами государства, граждане Российской Федерации вступают в конституционно-правовые отношения с государством, осуществляют не только собственные, но и публично-правовые интересы.

Гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации охватывают целый комплекс организационно-правовых мер, условий и процедур, посредством которых обеспечивается участие граждан в управлении делами государства. Они обеспечивают эффективную и безбарьерную реализацию конституционной возможности участия российских граждан в управлении делами государства в сфере формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В системе юридических гарантий особое место занимают конституционно-правовые гарантии⁴, поскольку именно они выступают одним из ведущих средств практической реализации большинства норм Основного Закона и обеспечивают взаимосвязь общих (экономических, политических, социальных, культурных) и специальных (юридических) гарантий, содержащихся в отраслевом законодательстве. Обеспечение участия граждан Российской Федерации в выборах правовыми гарантиями и правовыми процедурами, адекватными процессуальными способами защиты и восстановления нарушенных прав –

одно из основных направлений конституционно-правовой реформы, проводимой в нашей стране.

Внутригосударственные гарантии участия граждан Российской Федерации в выборах определяются такими нормативными правовыми актами, как Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵, Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»⁷.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. выполняет функцию рамочного нормативного акта, регламентирующего основные вопросы организации и проведения федеральных, региональных и местных выборов в Российской Федерации. По мнению некоторых ученых, «задачи систематизации и обновления избирательного законодательства свидетельствуют о необходимости разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, а на его основе – избирательных кодексов субъектов Российской Федерации»⁸. Противоположной позиции придерживается С.Д. Князев, который отрицает возможность принятия единого Избирательного кодекса, рассчитанного на регулирование всех видов избирательных отношений на всех уровнях публичной власти, но считает целесообразным принятие избирательных кодексов в субъектах РФ⁹. О необходимости кодификации избирательного законодательства в ряде субъектов РФ пишет и Л.Н. Кульченко¹⁰.

В настоящее время избирательные кодексы приняты в Воронежской области (Избирательный кодекс от 27 июня 2007 г. в ред. от 4 июня 2008 г.¹¹), в г. Москве (Избирательный кодекс от 6 июля 2005 г. в ред. от 17 июня 2009 г.¹²), в Республике Татарстан (Избирательный кодекс от 7 мая 2007 г. в ред. от 26 декабря 2007 г.¹³) и в других субъектах Федерации. На наш взгляд, не следует увеличивать объем правовой регламентации избирательных отношений на федеральном уровне, поскольку это вызовет необходимость его постоянной корректировки. Вместе с тем принятие избирательных кодексов в субъ-

ектах Российской Федерации можно оценить положительно, так как это позволит упорядочить регулирование избирательных отношений на региональном уровне, закрепить дополнительные гарантии участия граждан в управлении делами государства в части реализации и защиты избирательных прав граждан.

Существенным фактором гарантирования участия граждан в выборах выступает вид избирательной системы, применяемый в каждом конкретном случае. Одним из аспектов модернизации демократической политической системы Российской Федерации является поиск оптимального применения избирательных систем.

Современная теория демократии изначально базируется на многообразии ее форм, когда каждая страна с учетом условий конкретного исторического времени выбирает оптимальное для себя сочетание избирательных механизмов. Согласно одному из крупнейших современных теоретиков демократии Ж. Бешлеру, демократия «существует лишь в бесконечно разнообразных исторических формах, а потому реально существуют только демократии, одновременно тождественные друг другу и отличные одна от другой»¹⁴. В свою очередь, различные элементы избирательных систем находятся в тесной взаимосвязи, и их положительные и отрицательные свойства проявляются в большей или меньшей степени в зависимости от того, в какой комбинации они применяются. Один и тот же элемент избирательной системы в разных условиях может вести к совершенно различным последствиям (к примеру, способствовать развитию, или, наоборот, сворачиванию многопартийности).

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁵ закрепляет пропорциональную избирательную систему. Данная избирательная система не только способствует укреплению и формированию сильных политических партий, но и обеспечивает представительство даже для относительно малочисленных партий и потому наиболее полно отражает действительное соотношение политических сил в государстве.

Как следствие, укрепление партийной системы в целом будет способствовать формированию зрелого гражданского общества в Рос-

сии. Однако, отказ от выборов по округам на основе мажоритарной избирательной системы приводит к утрате определенных качеств парламентаризма, трансформирует формы участия граждан в управлении делами государства на основе выборов. Теория народного представительства строится на том, что гражданин имеет право на политическое представительство и реализует его путем голосования за конкретного кандидата. Кроме того, пропорциональная избирательная система может усилить партийную поляризацию общества, способствуя деиндивидуализации кандидатов от партий.

Вопрос о перспективах дальнейшего развития пропорциональной системы в России остается дискуссионным. Полагаем необходимым сохранение пропорциональной избирательной системы при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Вместе с тем, учитывая федеративное устройство Российского государства, следует обеспечить право субъектов РФ самостоятельно определять собственную избирательную систему на региональном и местном уровнях. Таким образом, недостатки пропорциональной системы на федеральном уровне будут компенсироваться преимуществами смешанной избирательной системы на региональном и местном уровнях.

К явным недостаткам пропорциональной избирательной системы относят невозможность выразить предпочтение определенному кандидату. В связи с этим некоторые авторы предлагают ввести в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» норму, согласно которой избиратель вправе голосовать не только за список кандидатов в целом, но и за одного либо нескольких кандидатов из списка, что определяет получение депутатского мандата конкретным кандидатом из списка¹⁶ По нашему мнению, выражение предпочтения кандидатам в списке политической партии, состоящем из 600 кандидатов, будет вызывать сложность не только у избирателей, но и определенные организационно-технические трудности в установлении результатов голосования у членов избирательных комиссий.

Обеспечение участия в управлении делами государства предполагает создание законодательных гарантий не только активных, но и пассивных избирательных прав граждан. Пассивное избирательное

право имеет комплексный характер, «складывается из индивидуальных (субъективных) и коллективных (партийных) прав, включающих несколько блоков соответствующих прав, адекватных различным стадиям и видам деятельности, осуществляемой в ходе избирательного процесса»¹⁷.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе избирательного списка кандидатов. Выдвижение кандидатов, избирательных списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁸. Однако ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрены гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий. Несмотря на формализованность и сложность этой процедуры, трудно согласиться с тезисом о том, что период 2003–2007 гг. ознаменовался последовательным и неуклонным ограничением политических (в том числе избирательных) прав граждан России¹⁹. На наш взгляд, этот период, ознаменованный преобразованием избирательных систем, был ориентирован прежде всего на развитие конституционного принципа многопартийности и обеспечение безопасности государства. Совершенствование конституционных основ народовластия, форм участия граждан в управлении делами государства тогда отошли на второй план.

В настоящее время модернизация политической системы с учетом основ и принципов демократии актуализируется с новой силой. В связи с этим в целях усиления гарантий участия граждан Российской Федерации в выборах посредством реализации пассивного избирательного права и создания дополнительных условий их участия в управлении делами государства, считаем необходимым внести коррективы в ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,

закрепляющую гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий. Указанная статья не регламентирует вопрос о праве гражданина, обладающего пассивным избирательным правом обращаться в региональные отделения нескольких политической партии с предложением включить его в федеральные списки кандидатов, выдвигаемые соответствующими политическими партиями. По нашему мнению, следует закрепить подобное право за гражданином, не являющимся членом какой-либо политической партии. Однако после включения гражданина в федеральный список политической партии, он должен самостоятельно решить вопрос о том, в избирательном списке кандидатов какой политической партии он остается.

До сих пор остается дискуссионным вопрос об отмене «порога явки» на выборах. Как отмечают А.В. Иванченко и А.Е. Любарев, он «играл в основном позитивную роль, вынуждая органы власти и избирательные комиссии заботиться об информировании избирателей, а также ограничивая их стремление к сокращению реальной конкуренции», «поэтому отказ от порога явки таит опасность ослабления деятельности по информированию избирателей и усиления тенденций к сокращению конкуренции и воспрепятствованию агитационной деятельности оппозиционных кандидатов и партий»²⁰. В результате, по мнению ученых, ставится под сомнение легитимность выборов. Полагаем, что на данном этапе развития политической и партийной системы страны, в условиях продолжающихся реформ отмена порога явки будет способствовать созданию дополнительных гарантий проведения выборов, своевременного формирования органов государственной власти и местного самоуправления, реализации принципа свободы выборов, поскольку при определении их результатов не будет приниматься во внимание процент проголосовавших избирателей.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-03-00344а «Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений»).

² Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М., 2006. – С. 180.

³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М., 2005. – С. 18.

⁴ См.: Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. – Воронеж, 1984. – С. 51; Государство и демократия в период построения развитого социализма. – М., 1974. – С. 156.

⁵ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2011. – № 43. – Ст. 5975.

⁶ СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919; 2011. – № 43. – Ст. 5975.

⁷ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171; 2011. – № 43. – Ст. 5975.

⁸ Сизько И.А. Совершенствование современного избирательного законодательства в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2005. – С. 7; Головин А.Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. – М., 2005. – С. 30.

⁹ См.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 22.

¹⁰ См.: Кульченко Л.Н. Избирательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Уральского федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – С. 9.

¹¹ Собрание законодательства Воронежской области. – 2007. – № 6. – Ст. 199; 2008. – № 11. – Ст. 360; № 6. – Ст. 202.

¹² Вестник мэра и Правительства Москвы. – 2005. 1 авг. – № 43; Тверская, 13. 2005. – № 90–92, 95, 98, 104, 111, 113, 114; 2007. – № 91; 2009. – № 76.

¹³ Республика Татарстан. – 2007. 12 мая, № 90/91; 15 мая – № 92/93; 28 дек. – № 259.

¹⁴ Бешлер Ж. Демократия. – М., 1994. – С. 11.

¹⁵ СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919; 2011. – № 43. – Ст. 5975.

¹⁶ См.: Сеченова Р.Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 15.

¹⁷ Волченко В.Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2003. – С. 11.

¹⁸ СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; 2011. – № 43. – Ст. 5975.

¹⁹ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. – Указ. соч. – С. 220.

²⁰ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. – С. 219.

Масловская Мария Владиленовна*,
*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный
университет им. Н.П. Огарева»,
кандидат юридических наук
(г. Саранск)*

ПРОТЕСТНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ВОЗМОЖЕН ЛИ ВОЗВРАТ К ПРОШЛОМУ?

Время быстротечно. Также быстротечно и избирательное законодательство России. Немногим более пяти лет назад благодаря известным инициативам Президента В.В. Путина были отменены выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В текущем году они были возрождены. Это серьезная реформа. И когда в законы о выборах практически каждые полгода вносятся либо изменения, либо дополнения, создается впечатление, что стабильности избирательное законодательство никогда не достигнет. Наверно, разговоры о неоднократных новшествах законодательства о выборах уже набили оскомину. Однако всегда найдется предлог очередного «совершенствования» избирательного законодательства, вне зависимости от того, как к этим новеллам отнесутся россияне, многие из которых уже утратили доверие к выборам.

Вспоминается Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)», который исключил графу «против всех», изъяв, таким образом, возможность голосования «против всех» из действующего массива федерального избирательного законодательства.

* © Масловская М.В., 2012